образовательных услуг; справедливое участие населения в оплате стоимости обучения; способствовать развитию непрерывного образования, предоставляя равные финансовые возможности для прохождения полного или неполного курса обучения; создавать условия для обеспечения перспективных социально-экономических потребностей в квалифицированных кадрах. Учитывая нехватку финансовых ресурсов для финансирования развития образовательного потенциала общества, государство должно создать организационно-экономические условия для привлечения альтернативных источников финансирования – ассигнований предприятий, общественных фондов и организаций, физических лиц, кредитования образования.

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Банк данных «Нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации». – Режим доступа: <https://duma.consultant.ru/page.aspx?1646176>.
2. Горчакова-Сибирская М.П. Национальная система образования в контексте развития экономики и качества жизни [Электронный ресурс] / М.П. Горчакова-Сибирская // Непрерывное образование: XXI век. – 2017. – Выпуск 2 (18). – Режим доступа: <https://11121.petsu.ru/journal/article.php?id=3505>.
3. Индикаторы образования: 2017: статистический сборник / Н.В. Бондаренко, Л.М. Гохберг, И.Ю. Забатурина и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШУ, 2017. – 320 с.
4. Образование в цифрах: 2018: краткий статистический сборник / Л.М. Гохберг, Г.Г. Ковалева, Н.В. Ковалева и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШУ, 2018. – 80 с.
5. Проблемы финансового обеспечения сферы образования: сентябрь 2016: Бюллетень о сфере образования; Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/10333.pdf>.
6. Левченко О.М. Інноваційний вимір розвитку вищої освіти України: сучасний стан та перспективи: монографія / О.М. Левченко. – Кіровоград: Ексклюзив-Систем, 2016. – Ч. I. – 580 с.

Рукина С.Н., Денисова И.П.

**Бюджетная политика, стимулирующая развитие субъектов
Российской Федерации**

*ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет» (РИНХ)
(Россия, Ростов-на-Дону)*

doi: 10.18411/lj-02-2019-62

idsp: ljjournal-02-2019-62

Аннотация

На основе изучения бюджетного законодательства и бюджетной статистики в статье обосновывается необходимость применения комплекса бюджетных инструментов стимулирующего характера, которые в долгосрочной перспективе обеспечат устойчивое и стабильное развитие российских регионов. К таким инструментам относятся гранты, межбюджетные трансферты, возврат налога на прибыль организаций, методические рекомендации по увеличению доходов бюджета, национальные проекты и другие.

Ключевые слова: сбалансированность бюджета, инвестиционная привлекательность, бюджетные инструменты, развитие регионов, стимулирование

Abstract

On the basis of the budgetary legislation and the budgetary statistics study the need of application of a complex of the budget tools of the stimulating character which in the long term will provide sustainable and stable development of Russian regions is proved in the article. Grants, the interbudgetary transfers, tax refund on the profit of the organizations, methodical recommendations about increase in budget revenues, national projects and others belong to such tools.

Keywords: balance of the budget, investment attractiveness, budget tools, development of regions, stimulation

Проводимая Правительством РФ в более благоприятных внешнеэкономических условиях бюджетная политика направлена на повышение прозрачности и стабильности макроэкономических условий, необходимых для обеспечения устойчивых темпов роста экономики. Прежде всего это связано с внедрением с 2017г. новой конструкции бюджетных правил, законодательно закреплённой в Бюджетном кодексе РФ. В результате постепенно снижается зависимость федерального бюджета от динамики нефтяных цен, увеличиваются потенциальные темпы роста ВВП, формируется устойчивая макроэкономическая среда, уменьшается чувствительность курсовых колебаний к динамике мировых цен на нефть. Все это положительным образом отразилось на сбалансированности региональных бюджетов.

Изучение доклада Министерства финансов РФ «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год» показало, что собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2017г. увеличились почти на 8% к уровню 2016г., в абсолютном выражении превышение составило 830 млрд. рублей. Дефицит консолидированных бюджетов регионов составил 61 млрд. руб. В региональном разрезе с дефицитом исполнены бюджеты 50 регионов (против 56 в 2016г.) с профицитом – 35 регионов (против 29 в 2016г.). За 2017г. объем государственного долга субъектов РФ снизился на 1,6% и на 1 января 2018г. достиг 2315,4 млрд. руб. До 30,5% уменьшился объем государственного долга по отношению к собственным доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ. Также сократился за 2017г. объем государственного долга по рыночным заимствованиям на 50,5 млрд. руб. или 4,0%[1].

Как известно, субъектам РФ из федерального бюджета предоставляются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, способствующие сокращению различий в уровне расчетной бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами. За 2017г. этот показатель снизился с 5,7 раза до 2,6 раза. На наш взгляд, принятие мер по настройке межбюджетных отношений позволило оказать финансовую поддержку из федерального бюджета региональным и местным бюджетам с целью обеспечения их сбалансированности, стимулирования регионов к ограничению государственного долга и проведению бюджетной консолидации.

Кроме того, в 2017г. проведена реструктуризация задолженности бюджетов субъектов РФ по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета. Её цель заключалась в обеспечении равномерного погашения задолженности, снижения объема возврата бюджетных кредитов. На семь лет продлен срок возврата бюджетных кредитов, предоставленных регионам в 2015-2017гг., срок погашения которых наступит в 2018-2019гг., в 2021-2022гг. В декабре 2018г. Министерством финансов РФ заключены с 73 субъектами РФ дополнительные соглашения, предусматривающие погашение бюджетных кредитов в 2018-2019гг. в объеме 5% от суммы задолженности ежегодно, в 2020г. – в объеме 10% от суммы задолженности, в 2021-2024гг. – равными долями по 20% ежегодно. Бюджетный эффект в виде снижения объема необходимых к возврату бюджетных кредитов регионов в 2018-2019гг. составит до 418 млрд. руб., в том числе в 2018г. – 238 млрд. руб., и в 2019г. – 180 млрд. руб.[2].

Сбалансированность бюджета, низкий уровень государственного долга, устойчивость финансовой политики рассматриваются как залог инвестиционной привлекательности субъектов РФ. К сожалению, многие субъекты РФ составляют нереалистичные бюджеты, не выполняют взятые обязательства, прописанные в соглашениях по инфраструктурным проектам, имеют скрытую кредиторскую задолженность. Все это не способствует инвестиционной привлекательности регионов, поскольку инвесторам не интересна безответственная бюджетно-налоговая политика, проводимая на их территории. Следовательно, федеральному центру необходимо стимулировать регионы для формирования такого инвестиционного климата, который создавал условия для развития экономик.

Охарактеризуем бюджетные инструменты, используемые для стимулирования регионов, улучшающих инвестиционный климат. Это, во-первых, гранты, которые

федеральный центр направляет субъектом РФ за достижение показателей по росту инвестиций, ВРП, созданию новых рабочих мест. Во-вторых, это возврат налога на прибыль организаций, зачисляемого в доходы федерального бюджета, регионам, которые показали в отчетном финансовом году прирост по этому показателю, обеспечив инвестиционную активность. В-третьих, учет в расчете межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам РФ, «налоговых расходов» или налоговых льгот, которые характеризующихся как эффективные льготы. Четвертым инструментом выступает инвестиционная налоговая льгота, которая является дополнительным налоговым стимулом для регионов, принимающих решение о введении преференций по налогу на прибыль организаций в части новых инвестиций. Для крупных инвесторов, вложивших в проекты более миллиарда рублей, предусмотрен новый формат специнвестконтракта, а рамках которого создаются особые условия неизменения налогового законодательства, стабильных инфраструктурных решений, а также льготного порядка налогообложения.

Целый комплекс мер направлен на увеличение доходов бюджетов субъектов РФ. Например, реализуется механизм «двух ключей», предусматривается поэтапная отмена налоговых льгот, установленных на федеральном уровне по региональным и местным налогам, что позволит регионам самостоятельно принимать решения о целесообразности установления налоговых льгот исходя из анализа их эффективности[2].

В 2018г. Министерством финансов РФ для финансовых органов субъектов РФ разработаны «Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований»[3]. Данный документ разработан на основе изучения международного и российского опыта, в том числе применяемого в 10 пилотных регионах, которые поделены на три типа субъектов РФ: с устойчивыми тенденциями развития, со средними показателями развития, с низкими показателями развития.

На рисунке 1 представлен комплекс мер, которые могут проводить субъекты РФ и органы местного самоуправления в целях повышения доходной базы бюджетов.

Рисунок 1 – Меры, предлагаемые Министерством финансов РФ по повышению доходной базы региональных и местных бюджетов

Так, например, с целью повышения эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов рекомендуется: расширить состав комиссий по снижению неформальной занятости, мониторингу уровня заработных плат и уровня занятости работников; активизировать работу по легализации трудовой деятельности иностранных граждан; активизировать работу по выявлению случаев сдачи в аренду жилья без заключения договора аренды и уплаты НДФЛ; осуществлять мониторинг финансового состояния крупных организаций с целью оценки налоговых поступлений и

использования непрофильных активов; активизировать мероприятия по проведению комплексных кадастровых работ и др.

Безусловно, системного совершенствования требуют межбюджетные отношения, направленные на стабилизацию финансового положения регионов и стимулирование их к социально-экономическому развитию. Очень много делается для обеспечения прозрачности и прогнозируемости межбюджетных трансфертов, которые в большинстве своем распределялись в течение года, что создавало неопределенность для региональных бюджетов. С 2017г. возросла доля распределения всех межбюджетных трансфертов до начала финансового года. В федеральном бюджете на 2018-2020гг. распределен 91% межбюджетных трансфертов; в том числе 72 вида субсидий. Все открыто и прозрачно, регионы знают об объемах и видах межбюджетных трансфертов, которые они получают в предстоящую трехлетку, что позволяет им заключать соглашения на два или три года о финансировании различных мероприятий. И это, безусловно, повлияет на повышение прогнозируемости исполнения региональных бюджетов, снизит риски их несбалансированности.

Новых решений в области межбюджетных отношений потребует Указ Президента РФ «О национальных целях развития и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», который определил национальные цели и задачи развития нашей страны на ближайшие шесть лет. Прежде всего, это связано с организацией системы планирования, управления и контроля за национальными проектами. Достижение целей большинства национальных проектов невозможно без участия регионов, реализации мероприятий, относящихся к полномочиям субъектов РФ и муниципальных образований.

Национальные проекты включают федеральные проекты, в которые встроены механизмы координации с регионами и муниципалитетами. Установленные в федеральных проектах целевые показатели в разрезе субъектов РФ должны найти отражение в соглашениях о предоставлении им межбюджетных трансфертов. Достижение установленных значений показателей учитывается при составлении отраслевых рейтингов эффективности деятельности исполнительных органов власти регионов, а в отдельных случаях при оценке деятельности губернаторов и при финансовом поощрении регионов за счет грантов. Дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений также связано с обсуждением и принятием Стратегии пространственного развития РФ, в которой будут определены потенциальные точки экономического роста и инфраструктурные проблемы.

Отметим основные новации межбюджетных отношений, которые будут действовать в течение 6-летнего периода.

Во-первых, до 2024г. продлевается решение о централизации в федеральном бюджете доходов от 1%-ной ставки налога на прибыль организаций и 5%-ого норматива зачислений по налогу на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции. Это положение реализуется с 2017г. с целью перераспределения доходов между регионами за счет предоставления дотаций бюджетам субъектов РФ. Оно позволило увеличить объем основного вида межбюджетных трансфертов – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2017г. сразу на 19%. На 2019-2021 гг. объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ почти на 25% состоит из объема централизации указанных доходов. Одновременно с увеличением дотаций на выравнивание наименее обеспеченным регионам внедряются два поощрительных трансферта, стимулирующие субъекты РФ к реализации мероприятий, направленных на увеличение не только собственных доходов, но и способствующих экономическому росту, инвестиционной привлекательности: гранты за достижение высоких темпов налогового потенциала и новый вид межбюджетных трансфертов – дотации регионам, у которых сложился опережающий рост налога на прибыль организаций по ставке, зачисляемой в федеральный бюджет.

Во-вторых, планируется поэтапная передача с федерального на региональный уровень доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты и частичная передача на

региональный уровень доходов от акцизов на крепкий алкоголь с поэтапным переходом в течение 5 лет на распределение по нормативам исходя из объемов розничной продажи алкоголя по данным, отраженным в Единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта алкогольной и спиртосодержащей продукции. Такое предложение представляется не вполне обоснованным в рамках политики здорового образа жизни.

В-третьих, предлагаются незначительные концептуальные изменения в части методологии распределения предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. На 2019-2021 гг. дотации распределены следующим образом: на очередной 2019 финансовый год дотации субъектам РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности распределены в полном объеме; на плановый период 2020 и 2021 годов – с формированием нераспределенного резерва до 30%, с целью ежегодного учета изменений в налоговом потенциале региона. При этом будет учитываться принцип «непересмотра» распределенного объема дотаций в сторону уменьшения, несмотря на то, что по расчету дотация будет снижаться. Таким образом, у регионов появляются определенные гарантии в части финансовой поддержки на трехлетний период.

В среднесрочном периоде дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектам РФ будут распределяться по методологии 2018г., то есть около 70% - выравнивание налогового потенциала с учетом ценовой дифференциации в расчете на одного жителя региона и 30%-ного объема дотаций с учетом использования коэффициента, отражающего отношение расчетных расходов на исполнение полномочий регионов к фактическим расходам региональных бюджетов.

Реализация бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений, направленной на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ приведет к снижению их дефицита в 2019-2021гг., что подтверждается данными таблицы 1.

Таблица 1

Основные характеристики консолидированных бюджетов субъектов РФ на 2019-2021гг., млрд. руб.[4].

Показатели	2019г.	2020г.	2021г.	Темп изм., %
Доходы бюджетов, всего	12338,5	12980,2	13605,8	110,3
Расходы бюджетов, всего	12495,2	13099,2	13638,6	109,2
Дефицит (-), профицит (+)	-156,6	-119,0	-32,8	20,9

Как следует из таблицы 1, доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ вырастут за рассматриваемый период на 110,3%, расходы бюджетов субъектов РФ – на 109,2%, то есть более низкими темпами по сравнению с бюджетными доходами. В результате дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ снизился почти на 80%, со 156,6 млрд. руб. и до 32,8 млрд. руб. к 2021г.

Таким образом, в результате комплексного использования бюджетных инструментов, стимулирующих регионы к развитию экономики и проведению активной экономической политики, будет обеспечиваться долгосрочная сбалансированность бюджетов бюджетной системы РФ.

1. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год: доклад Министерства финансов РФ. Электронный ресурс.[Режим доступа]//<http://www.minfin.ru>.
2. Важнейшая задача – создание условий для развития экономик российских регионов: интервью с Министром финансов РФ А.Г.Силуановым. Электронный ресурс.[Режим доступа]//<http://www.minfin.ru>.
3. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Электронный ресурс.[Режим доступа]//<http://www.minfin.ru>.
4. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов. Электронный ресурс.[Режим доступа]//<http://www.minfin.ru>.