

С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО ДАВЛЕНИЯ

Успешно пройдя испытания пандемией, российская экономика столкнулась с новыми вызовами. В отношении нашей страны введены беспрецедентные по своему масштабу санкции. Они коснулись Банка России и связаны с управлением резервами и активами, в результате чего более половины их заблокированы. Ряд российских банков отключили от платежной системы SWIFT и ограничили трансграничные переводы. На фоне такой сложной геополитической ситуации экономика регионов и бюджетная система столкнулись с серьезной угрозой. Однако полученный пандемийный опыт позволил правительству Российской Федерации, парламенту, региональным управленческим командам незамедлительно отреагировать на происходящие события и предпринять необходимые шаги для сдерживания внешнего санкционного давления. Первоочередные действия были направлены на стабилизацию ситуации на финансовых рынках, налоговое стимулирование и снижение регуляторных ограничений, поддержку импорта, ускорение бюджетных процедур и использование средств государственных компаний, поддержку субъектов МСП и системообразующих предприятий. Расширены права правительства и предоставлена возможность направлять средства Фонда национального благосостояния на покупку российских государственных ценных бумаг и акций российских эмитентов, определять конкретные инвестиционные проекты в туристической отрасли. Кроме того, приняты законодательные нормы, позволяющие регионам оперативно реагировать на изменения геополитической обстановки и экономической ситуации и снизить влияние негативных факторов на бюджетную систему. В настоящей статье рассмотрены вопросы состояния региональных бюджетов в современных условиях, проведен анализ принятых государственных мер, позволяющих сохранить устойчивость бюджетной системы, а также предложены механизмы, направленные на дальнейшее укрепление и стабилизацию ситуации в регионах по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов.

Ключевые слова: бюджет, регион, меры поддержки, санкции, сбалансированность, межбюджетные отношения.

JEL: H12, H61, H63, H77, H81

**Состояние региональных бюджетов
в текущем бюджетном цикле**

Период 2015–2019 гг. фактически показал, что сколько-нибудь существенное увеличение уровня бюджетной обеспеченности (не менее 4 процентных пунктов) наблюдалось в 28 субъектах Российской Федерации. Только в 7 из них (г. Москва, Белгородская, Магаданская области, Камчатский, Красноярский края, г. Севастополь, Республика Алтай) доля безвозмездных поступлений (трансфертов) в общих расходах консолидированного регионального бюджета не выросла или даже сократилась. Еще в 3 случаях (Республика Коми, Республика Крым, Приморский край) она увеличилась не более чем на 1,8 процентного пункта (в целом по России на 1,6 процентного пункта).

В трудном пандемийном 2020 г. заметный рост бюджетной обеспеченности по отношению к 2019 г. (не менее 4 процентных пунктов) наблюдался в 39 субъектах. Только в 3 из них рост этого показателя сопровождался сокращением финансовой помощи (Чукотский автономный округ – на 6,4 процентного пункта, Республика Алтай – на 5,1 процентного пункта, Республика Ингушетия – на 14,1 процентного пункта). Еще в 3 регионах доля трансфертов увеличилась не более чем на 2 процентных пункта.

Таким образом, в подавляющем большинстве случаев успехи, связанные с увеличением бюджетной обеспеченности, *совсем не обязательно обусловлены ростом собственных налоговых поступлений*. В этом смысле ситуация в быстроразвивающихся регионах мало чем отличается от общероссийской картины. Более половины быстроразвивающихся регионов за период 2015–2020 гг. показали положительную динамику бюджетной обеспеченности, хотя и в разной степени. С этой точки зрения выделяется Белгородская область. Принципиально, что улучшение бюджетной обеспеченности достигнуто здесь на фоне сокращения доли трансфертов в структуре расходов в 2019 г. и практически без ее увеличения в 2020 г. Более того, эта доля ниже среднего показателя по России. Все это означает, что успех области достигнут преимущественно благодаря собственным усилиям.

Следует отметить, что в ряде случаев (Республика Крым, Республика Алтай, г. Севастополь, Камчатский край) позитивные изменения сопровождаются сверхвысокой долей федеральных трансфертов в структуре расходов региональных бюджетов в течение всего периода.

К 2020 г. доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов консолидированных бюджетов регионов составила рекордные 25%. Ранее такой же показатель (25%) наблюдался только в кризисном 2009 г.

Самыми высокодотационными регионами в последние годы являются Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, регион с наибольшей долей бедного населения – Республика Тыва, а также испытывающие

влияние западных санкций Республика Крым и г. Севастополь (везде доля трансфертов в структуре доходов выше 70%). В то же время регионы-доноры сохранили финансовую самостоятельность. Так, в доходах г. Санкт-Петербурга, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, Тюменской и Сахалинской областей федеральные трансферты составляют менее 10%. В общем объеме региональных бюджетов значительное место занимает бюджет Москвы (около 20% и в доходах, и в расходах) [1, с. 35–45].

В текущем бюджетном цикле по предварительным оценкам общий объем межбюджетных трансфертов субъектам Федерации из федерального бюджета, снижался в 2022–2024 гг. до уровня 2019 г. Более того, планировалось, что государственные заимствования будут оставаться *единственным значимым источником покрытия дефицита федерального бюджета в ближайшие три года*. Как результат – рост объема государственного долга до 22,1 трлн руб. (17,8% ВВП) в 2023 г., до 31,9 трлн руб. (21,1% ВВП) к 2024 г. В то же время прогнозируемый на тот момент объем остатков средств ФНБ должен вырасти – до 23,3 трлн руб. (15,4% ВВП) на конец 2024 г. против 13,9 трлн руб. (11,2% ВВП) на конец 2021 г. Фактически приросты госдолга и остатков средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) за рассматриваемый трехлетний период должны были быть эквивалентными [2, с. 4–8.].

При этом некоторые эксперты высказывали озабоченность, что опережающий рост расходов консолидированных бюджетов регионов на реализацию национальных проектов, дальнейшее повышение оплаты труда работникам бюджетного сектора, увеличение размера МРОТ, индексацию на уровень инфляции социальных пособий, рост инвестиционных расходов будет идти без должной компенсации [3].

Авторами, оценивавшими возможности достижения национальных целей, было отмечено, что восстановление в 2021 г. экономического роста в России относительно предыдущего отчетного периода, сложившаяся благоприятная внешняя конъюнктура на рынке углеводородов *обусловили формирование в январе-октябре дополнительных доходов* в федеральном бюджете и его профицит в объеме более 2 трлн руб. Это обеспечило возможность для более активного перехода российской экономики к модели устойчивого развития за счет мер бюджетно-налоговой политики. Вместе с тем с введением дополнительных противоковидных ограничений для бизнеса и населения может потребовать и дополнительных мер налоговой и бюджетной поддержки и в течение всего 2022 г. Также велики риски выпадения доходов бюджетов в будущем бюджетном цикле. Ссылаясь на оценки международных экспертов, исследователи отмечают, что объем бюджетных потерь государств по отношению к объему мирового ВВП при сохранении влияния пандемии коронавируса на развитие глобальной экономики и, как следствие, установлении в государстве локдауна в зависимости от его длитель-

ности от трех до шести месяцев может составить соответственно от 6,4 до 9,7% [4, с. 269–294].

Действительно в 2021 г. собственная доходная база регионов не только полностью восстановилась, но и *превысила допандемийные уровни*. Поступление налоговых и неналоговых доходов за 2021 г. составило 13,6 трлн руб., с ростом на 26% по сравнению с аналогичным периодом 2020 г., или с ростом на 24% по сравнению с 2019 г. Положительная динамика налоговых и неналоговых доходов была обеспечена в 84 регионах, что существенно выше ранее планируемых регионами поступлений. Сверхплановые доходы составили 1,4 трлн руб. Финансовая поддержка из федерального бюджета сохранилась на уровне 2020 г. – 3,6 трлн руб., составив 21% доходов. В целом консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с рекордным за всю современную историю профицитом в 661 млрд руб. (в 2020 г. – дефицит 677 млрд руб.) [5].

Однако ситуация в экономике в текущем году *стала развиваться по другому сценарию* по причине введения беспрецедентных по масштабам санкций. Кроме того, в начале 2022 г. экономика России развивалась в условиях резко возросшей турбулентности на мировых рынках, изменения торговых потоков. Цена на нефть марки «Юралс» в среднем за январь–март 2022 г. составила 90,5 долл. США за баррель, при этом дисконт с эталонными мировыми марками (*Brent*) вырос с 3–4 долл. в январе до более чем 20 долл. США за баррель в марте. Курс доллара США к рублю в марте достиг исторического максимума – 103,7 руб. за долл., а в среднем за квартал вырос до 84,7 руб. за долл. На фоне такой сложной геополитической ситуации *экономика регионов и бюджетная система оказались под серьезной угрозой*.

Однако, несмотря на всю сложность ситуации, в текущем году также демонстрируется положительная динамика. По итогам I квартала доходы составили почти 2 трлн руб. с ростом на 31% (+471 млрд руб.). Поступление налоговых и неналоговых доходов возросло на 37% (+412 млрд руб.), составив 1,5 трлн руб. Поступление налога на прибыль увеличилось на 60% (+130 млрд руб.) по сравнению с 2021 г., объем которого составил 348 млрд руб., НДС возросло на 26% (+148 млрд руб.) относительно уровня 2021 г., составив 706 млрд руб., объем акцизов увеличился на 20% (+19 млрд руб.) по сравнению с 2021 г., объем которых достиг 112 млрд руб. Безвозмездные поступления из федерального бюджета поступили в объеме 391 млрд руб., с ростом на 13% (+46 млрд руб.), что составляет 20% доходов.

Профицит консолидированных бюджетов – 49 млрд руб. (в 2021 г. дефицит – 376 млрд руб.). С дефицитом исполнены бюджеты 44 регионов (против 69 в 2021 г.), с суммарным дефицитом 107 млрд руб. С профицитом исполнен бюджет 41 региона (против 16 в 2021 г.), с суммарным профицитом 156 млрд руб. (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Сравнительная характеристика бюджетов Российской Федерации
по основным показателям за аналогичные периоды 2021 и 2022 г.
(I квартал)**

Доходы (трлн руб.)		Налоговые и неналоговые доходы (трлн руб.)		Безвозмездные поступления (трлн руб.)		Объем государственного долга (трлн руб.)		Дефицит/ профицит	
2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
1,5	1,9	1,1	1,5	0,391	0,437	0,345		0,376	0,49

Источник: составлено автором по [5, с. 3–8].

Механизмы и инструменты финансовой помощи регионам

На базе пандемийного опыта правительство Российской Федерации и парламент незамедлительно предприняли необходимые шаги для защиты экономики России, интересов граждан после введения санкций. Одним из первых был принят федеральный закон, предусматривающий изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, *позволившие направлять дополнительные нефтегазовые доходы* на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации, на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований. Также дополнительно к основаниям для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и муниципальных образований отнесено финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики (т.е. правительству предоставлено право принимать решения по перераспределению между субъектами Российской Федерации бюджетных ассигнований). Разрешено устанавливать размер дефицита бюджета субъекта Федерации (местного бюджета), превышающий тот объем бюджетных ассигнований, которые будут направлены на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики¹. Затем последовал закон, *снявший ограничения размера резервного фонда субъекта Федерации* и давший субъектам Федерации право осуществлять передачу бюджетных ассиг-

¹ Федеральный закон от 9 марта 2022 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году»».

нований Пенсионному фонду для наиболее оперативной реализации им полномочий по предоставлению мер социальной поддержки².

Следующий шаг *позволил установить единое правовое регулирование учета* в составе госдолга субъекта Федерации (муниципального долга) обязательств по госгарантиям субъектов Федерации (муниципальным гарантиям) в соответствии с подходом, применяемым на федеральном уровне. В состав госдолга субъекта Федерации (муниципального долга) включено обязательство в сумме фактически имеющихся у принципала обязательств, обеспеченных госгарантией субъекта Федерации (муниципальной гарантией), но не более суммы самой гарантии³.

Отдельные новации коснулись системы государственных закупок. Например, субъектам и муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельно определить контракты стоимостью до 50 млн руб., которые подлежат казначейскому сопровождению⁴.

Таким образом, *оперативно были учтены особенности исполнения консолидированных бюджетов* с учетом текущей ситуации.

Отдельно стоит отметить, что в процессе исполнения федерального закона о бюджете идет активное формирование резервного фонда правительства Российской Федерации, в основном за счет перераспределения бюджетных ассигнований бюджетной росписью. Этот механизм успешно апробирован в период пандемии, позволяя оперативно перераспределять средства федерального бюджета на приоритетные расходы.

В I квартале 2022 г. бюджетной росписью внесены изменения по увеличению объема фонда на 184,7 млрд руб. и использованию бюджетных ассигнований в объеме 377,8 млрд руб. По состоянию на 1 апреля 2022 г. его остатки составили 98,8 млрд руб., что по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. меньше на 278,7 млрд руб. (или в 3,8 раза). Наибольший объем средств направлялся на реализацию мер государственной поддержки по стабилизации экономической ситуации и устойчивому экономическому развитию в условиях санкционного давления (179,3 млрд руб.); 32,5 млрд руб. на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (*COVID-19*); на осуществление капитальных вложений и на капитальный ремонт объектов государственной собственности Российской Федерации (27,8 млрд руб.).

² Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и ст. 10 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году” и о приостановлении действия п. 3 ст. 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в ст. 166.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 9 и 10 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году”».

Благодаря дополнительным нефтегазовым доходам объем резервного фонда в текущем году значительно увеличивается, в частности в мае текущего года на 791,6 млрд руб.⁵. Средства будут задействованы в т.ч. для реализации мероприятий.

Межбюджетное регулирование

Объем предоставленных межбюджетных трансфертов регионам составил 634,4 млрд руб. и увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. на 8,4%. Но при этом отмечен низкий уровень исполнения расходов на предоставление субсидий (14,2%) и иных межбюджетных трансфертов (17,6%). На низком уровне (менее 10%) исполнены расходы на предоставление межбюджетных трансфертов по 13 главным распорядителям. Не осуществлялось перечисление межбюджетных трансфертов отдельными ведомствами.

По оперативной информации Счетной палаты Российской Федерации в январе-марте 2022 г. *показатели по межбюджетным трансфертам увеличены* на 138,7 млрд руб., или на 4,3%, за счет увеличения субсидий на 97,8 млрд руб. (на 7%), иных межбюджетных трансфертов на 50 млрд руб. (на 11,9%) и субвенций на 139,2 млн руб. (на 0,03%), при уменьшении дотаций на 9,2 млрд руб. (на 1%).

Межбюджетные трансферты увеличены в основном за счет выделения дополнительных средств на реализацию мероприятий по модернизации школьных систем образования (66,5 млрд руб.) за счет неиспользованных остатков бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление межбюджетных трансфертов в 2021 г. на оплату заключенных государственных (муниципальных) контрактов (33,4 млрд руб.), а также за счет средств резервного фонда правительства Российской Федерации, предоставленных на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Федерации (25,6 млрд руб.), организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования работников промышленных предприятий, находящихся под риском увольнения (7,3 млрд руб.). Следует отметить, что на одном из заседаний рабочей группы по вопросам бюджетной устойчивости Минфином России в целях преодоления санкционного давления в условиях текущей экономической ситуации *предложено увеличить бюджетные ассигнования* на предоставление дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов до 90 млрд руб.

Однако, как указано в оперативном докладе Счетной палаты Российской Федерации, в январе-марте 2022 г. *не осуществлялись перечисления межбюджетных трансфертов*, предусмотренных Федеральным законом № 390-ФЗ на общую сумму 108 366,1 млн руб. (3,2% показателя сводной росписи). Из них наибольший объем со-

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 мая 2022 г. № 115-р.

ставляют дотации (гранты) за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации (45 млрд руб.), межбюджетные трансферты, предусмотренные в рамках госпрограммы «Развитие транспортной системы» (в общем объеме 13 млрд руб.), дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (8,5 млрд руб.).

Основными причинами отсутствия или низкого уровня исполнения межбюджетных трансфертов являются:

- внесение изменений в нормативные правовые акты о предоставлении иных межбюджетных трансфертов;
- предоставление средств под фактическую потребность;
- рост стоимости строительных материалов, позднее заключение контракта на строительно-монтажные работы, длительные (несвоевременные) работы по разработке (привязке) проектно-сметной документации;
- незаключение государственного контракта на строительство объекта;
- дефицит финансовых средств региональных бюджетов, нарушение графиков (установленных сроков) выполнения работ, что в результате приводит к низким темпам строительства; сезонный характер выполнения работ.

К перечню можно добавить *необходимость доработки* вопросов взаимной увязки механизма бюджетного регулирования и программно-целевого бюджетного финансирования в ракурсе ресурсного обеспечения программ разного территориального действия (т.е. предполагающих привлечение средств федерального бюджета, региональных, территориальных и местных бюджетов). Это позволит избежать излишних бюджетных затрат на выполнение целевых программ посредством экономии бюджетных средств, недопущения дублирования бюджетных расходов из разных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также снимет ненужные вопросы поиска дополнительных источников денежных средств (в т.ч. источников в форме межбюджетных трансфертов).

Бюджетные кредиты

Большое значение для поддержания финансовой стабильности бюджетов субъектов Федерации имели принятые изменения в Бюджетный кодекс в условиях внешнего санкционного давления. В соответствии с ними Минфину России *дано право предоставлять регионам бюджетные кредиты* в объеме до 390,0 млрд руб. для погашения коммерческих долговых обязательств; правительство смогло провести реструктуризацию текущей задолженности регионов перед федеральным бюджетом. Муниципалитеты получили возможность замещать коммерческий долг бюджетными кредитами. Это — долгожданная мера, которая оценена в 135 млрд руб. для субъектов Федерации, плюс экономия на процентах по году. Кроме того, скорректированы подходы к опре-

делению размера бюджетного кредита на пополнение остатка средств, он стал определяться на основании общего объема доходов регионально-го бюджета, а не объема собственных доходов, а срок возврата продлен с 20 декабря до 30 декабря текущего финансового года⁶.

Таким образом, бюджетные кредиты позволили высвободить средства региональных бюджетов для приоритетных расходов и послужили для укрепления региональных бюджетов. Как представляется, одним из таких инструментов должно стать обеспечение эффективности использования бюджетных средств.

Данный вопрос *остаётся актуальным как для теории бюджетного права России, так и для практики*. Ограниченность источников формирования доходных частей бюджетов и рост финансовых потребностей публично-правовых образований, которые должны быть обеспечены за счет средств бюджетов бюджетной системы, придают особую важность эффективному использованию бюджетных средств, в т.ч. в контексте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации [6].

Инфраструктурные бюджетные кредиты

С конца 2021 г. правительство Российской Федерации запустило проект «Инфраструктурное меню». Его основная идея – развитие инфраструктуры с использованием механизмов новых инвестиционных проектов за счет бюджетных кредитов, реструктуризации задолженности перед федеральным бюджетом, выпуска облигаций «ДОМ.РФ» и докапитализации Фонда реформирования ЖКХ.

Стоит отметить, что правительством, начиная с конца прошлого года, были оперативно приняты все необходимые нормативные акты для правового обеспечения запуска «Инфраструктурного меню»⁷.

⁶ Федеральный закон от 1 мая 2022 г. № 128 ФЗ «О внесении изменений в ст. 9 и 10 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году”».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1189 «Об утверждении правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в положение о правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 г. № 2316 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на выполнение инженерных изысканий, проектирование, экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры, а также на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения».

При этом *поставлены достаточно амбициозные цели* – обеспечить рост экономического потенциала субъектов Российской Федерации и дополнительные поступления налоговых доходов в бюджетную систему страны, что в свою очередь создаст условия для списания задолженности по бюджетным кредитам. Таким образом, данный инструмент рассчитан на снижение долговой нагрузки на региональные бюджеты. Руководящая и направляющая роль в этом процессе отведена Минстрою России. И важно подчеркнуть, что беспрецедентно большой общий объем ассигнований запланирован на период реализации 2022–2025 гг. – 1 трлн руб. (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Механизмы инфраструктурного развития регионов в 2021–2025 гг.

Вид финансовой поддержки	Объем планируемых средств
Инфраструктурные бюджетные кредиты	1 трлн руб.
Замещение коммерческого долга бюджетными кредитами	335 млрд руб.
Инфраструктурные облигации	150 млрд руб.
Реструктуризация бюджетных кредитов	217 млрд руб.

Источник: составлено автором по [7].

Ожидаемые эффекты таковы: ввод 130,17 млн м² жилья; создание 520,9 тыс. рабочих мест; привлечение 10,5 трлн руб. внебюджетных средств; поступление налоговых и неналоговых средств в консолидированный бюджет субъекта – 2,17688 трлн руб. То есть за счет привлечения доступных заемных средств (бюджетные кредиты выдаются регионам по ставке не более 3% годовых и сроком погашения до 15 лет для инфраструктурного развития регионов; грейс-период /беспроцентный/ составляет 2 года) планируется развить инфраструктуру в регионах и увеличивать доходный потенциал.

Однако начало реализации проекта «Инфраструктурное меню» выявило ряд проблем, основные из которых отсутствие четкой системы планирования субъектами инфраструктурных проектов и высокий процент неосвоения полученных средств⁸. В этой связи согласимся с позицией М.Н. Рудакова, отметившего, что в экономической стратегии региональных властей требуется существенная переориентация на создание более благоприятных условий для инвестиционного использования средств предприятий и населения. Для этого автор предлагает воссоздавать региональные коммерческие банки, которые могли бы при поддержке региональных властей создать более благоприятные условия для использования финансовых ресурсов в интересах работа-

⁸ В отдельных случаях причина в задержке освоения предоставленных бюджетных кредитов объясняется возникшей необходимостью импортозамещения из-за внешнеполитических обстоятельств.

ющих на региональный внутренний спрос организаций. Кроме того, это позволило бы не столько искать ресурсы и крупных стратегических инвесторов за пределами региона, сколько информировать и вовлекать местных владельцев ресурсов в потенциально прибыльные виды деятельности (в частности, речь может идти о поддержке сельскохозяйственных предприятий, сферы туризма, сборе и переработке дикороссов, транспортных услугах). Возможно, такой подход позволит преодолеть отмечаемую исследователями низкую инвестиционную активность в регионе. Реально существующая структура финансовых ресурсов региона требует совершенствования финансовой политики региональных властей, большей опоры на местный финансовый потенциал, активного участия региональных структур в функционировании финансового рынка (см. табл. 3) [8, с. 9–16].

Т а б л и ц а 3

**Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов
в 2020 г. (в % от общего объема инвестиций)**

Жилые здания и помещения	Здания (кроме жилых) и сооружения, расходы на улучшение земель	Машины, оборудование, транспортные средства	Объекты интеллектуальной собственности	Прочие
12,4	39,2	37,4	4,1	6,9

Источник: составлено автором по [6].

Индивидуальные программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности также требует использования индивидуального подхода. Это послужило предпосылкой для разработки ряда индивидуальных программ субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития на основе произведенного отбора. Оценивались среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг, доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта Федерации, уровень безработицы, инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения.

В настоящее время приняты 10 индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Федерации с низким уровнем социально-экономического развития – Республик Алтай, Адыгеи, Калмыкии, Карелии, Марий Эл, Тывы, Чувашской Республики, Курганской и Псковской областей, Алтайского края. Они рассчитаны на пять лет с выделением средств федерального бюджета в размере 50 млрд руб. (по 5 млрд руб. на каждую программу).

Выводы и предложения

Риски, связанные с внешним давлением со стороны недружественных государств, сохраняются. Следующий бюджетный цикл будет осуществляться в условиях жесткой санкционной политики в отношении России. В связи с этим меры бюджетной и экономической политики должны быть направлены в т.ч. на поддержание устойчивости отраслей и секторов экономики с обеспечением возможности оперативного реагирования на изменения экономической ситуации, способствовать устойчивости федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации в целом. Одной из ключевых задач должна стать объективная оценка ресурсов, необходимых для выполнения принятых расходных обязательств, реализация новых проектов в целях укрепления промышленного, технологического, продовольственного потенциала государства.

Вторая важная задача в деле укрепления российской экономики — ее структурная перестройка, предусматривающая уменьшение зависимости от импорта готовой продукции, сырья, комплектующих, оборудования, определение приоритетов импортозамещения и концентрация финансовых ресурсов на наиболее перспективных направлениях социально экономического развития, а также выстраивание новых и развитие имеющихся транспортно-логистических коридоров.

В сфере межбюджетных отношений требуется совершенствование механизмов финансовой помощи регионам. Она должна быть доступна и востребована. Основной приоритет — повышение финансовой самодостаточности бюджетов субъектов Федерации в среднесрочной перспективе. Несмотря на положительную динамику исполнения консолидированных бюджетов субъектов в 2022 г., поддержка регионов в условиях сложной геополитической ситуации должна оставаться первоочередной задачей государственной политики в сфере межбюджетных отношений. Возможно, стоит пересмотреть параметры государственных программ в части определения их наиболее приоритетных, антикризисных мер, выделения дополнительных объемов финансирования, а также повышения качества планирования показателей (индикаторов) и согласованности их целей и задач.

Укреплению устойчивости региональных бюджетов послужит повышение эффективности осуществления регионами отдельных переданных полномочий Российской Федерации в сфере управления федеральным имуществом.

В современных условиях, когда требуется максимальная оперативность в реализации антикризисных мер, стоит активизировать работу по консолидации и укрупнению субсидий, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета в целях повышения самостоятельности регионов при их использовании.

И, конечно, общий объем межбюджетных трансфертов должен быть проиндексирован на фактический уровень инфляции. Это касается дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субвен-

ций, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации, предоставляемых отдельным регионам и на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов.

Кроме того, не снижается актуальность проблемы уточнения расчетов выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в связи с установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах льготами по региональным и местным налогам в целях их компенсации за счет средств федерального бюджета. Здесь уместно упомянуть предстоящую в 2023 г. отмену консолидированной группы налогоплательщика.

Дополнительные меры поддержки должны быть оказаны в связи с увеличением стоимости заключенных государственных (муниципальных) контрактов.

Для отдельных регионов, где произошло существенное ухудшение финансовой и (или) социально-экономической ситуации, необходимо рассмотреть возможность разработки индивидуальных программ социально-экономического развития и продления действующих индивидуальных программ. Проработать дополнительные меры поддержки для тех субъектов Российской Федерации, которые в силу своей низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет бюджетных кредитов.

Отдельные предложения можно дать по государственному долгу. Поскольку мы наблюдаем тенденцию снижения ключевой ставки Центрального банка России, вероятно, стоит расширить возможности регионов для привлечения при необходимости заемных средств от кредитных организаций.

Стоит рассмотреть вопрос о расширении направлений использования средств, высвобождаемых в результате снижения объема погашения задолженности субъектов Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, в т.ч. в целях снижения объема государственного долга субъектов, поддержания сбалансированности региональных бюджетов, а также снижения кредиторской задолженности медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения.

Список литературы

1. Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Шильцин Е.А. Моделирование бюджетной обеспеченности регионов // Вестник Российской академии наук. 2022. Т. 92. № 1. С. 35–45.
2. Соколов И.А. Проект федерального бюджета на 2022–2024 годы: обеспечение устойчивости государственных финансов // Экономическое развитие России. 2021. Т. 28. № 11. С. 4–8.
3. Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации. М.: ИНФРА-М, 2021. 225 с.

4. Гришина О.А., Чалова А. Ю., Ахмадеев Р. Г. Федеральный бюджет и бюджетно-налоговая политика России: оценка возможностей для достижения целей национального развития // *Финансы и кредит*. 2022. Т. 28. № 2. С. 269–294.

5. Горнин Л.В. Регионы: особенности бюджетной политики в условиях внешнего санкционного давления // *Финансы*. 2022. № 4. С. 3–8.

6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021: Статистический сборник. М.: Росстат, 2021.

7. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/>

8. Рудаков М.Н. Региональные финансы: структура и динамика // *Финансы*. 2022. № 4. С. 9–16.

References

1. Lavrovskii B.L., Goriushkina E.A., Shil'tsin E.A. Modelirovanie biudzhethnoi obespechennosti regionov [Modeling of Budget Security of Regions], *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences], 2022, Vol. 92, No. 1, pp. 35–45. (In Russ.).

2. Sokolov I.A. Proekt federal'nogo biudzheta na 2022–2024 gody: obespechenie ustoichivosti gosudarstvennykh finansov [Draft Federal Budget for 2022–2024: Ensuring the Sustainability of Public Finances], *Ekonomicheskoe razvitie Rossii* [Economic Development of Russia], 2021, Vol. 28, No. 11, pp. 4–8. (In Russ.).

3. Vorontsov O.G. Printsipy biudzhethnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-pravovye osnovy realizatsii [Principles of the Budget System of the Russian Federation: Theoretical and Legal Foundations of Implementation]. Moscow, INFRA-M, 2021, 225 p. (In Russ.).

4. Grishina O.A., Chalova A. Iu., Akhmadeev R. G. Federal'nyi biudzheth i biudzhethno-nalogoivaia politika Rossii: otsenka vozmozhnostei dlia dostizheniia tselei natsional'nogo razvitiia [Federal Budget and Fiscal Policy of Russia: Assessment of Opportunities for Achieving National Development Goals], *Finansy i kredit* [Finance and Credit], 2022, Vol. 28, No. 2, pp. 269–294. (In Russ.).

5. Gornin L.V. Regiony: osobennosti biudzhethnoi politiki v usloviakh vneshnego sanktsionnogo davleniia [Regions: Features of Budget Policy Under External Sanctions Pressure], *Finansy* [Finance], 2022, No. 4, pp. 3–8. (In Russ.).

6. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2021: Statisticheskii sbornik. [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2021: Statistical Collection]. Moscow, Rosstat, 2021. (In Russ.).

7. Ofitsial'nyi sait Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii [Official Website of the Government of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <http://government.ru/>

8. Rudakov M.N. Regional'nye finansy: struktura i dinamika [Regional Finance: Structure and Dynamics], *Finansy* [Finance], 2022, No. 4, pp. 9–16. (In Russ.).

PROBLEMS OF ENSURING THE BALANCE OF REGIONAL BUDGETS IN THE CONDITIONS OF SANCTIONS PRESSURE

Having successfully passed the tests of the pandemic, the Russian economy has faced new challenges. Unprecedented sanctions have been imposed on our country by unfriendly States. They affected the Bank of Russia and are related to the management of reserves

and assets, as a result of which more than half are blocked. A number of Russian banks have disconnected from the SWIFT payment system and restricted cross-border transfers. Against the background of such a difficult geopolitical situation, the regional economy and the budget system were under serious threat. However, the «pandemic» experience gained allowed the Government of the Russian Federation, the Parliament, and regional management teams not to react slowly to the events taking place and take the necessary steps to contain external sanctions pressure. Priority actions were aimed at stabilizing the situation in financial markets, tax incentives and reducing regulatory restrictions, import support, speeding up budget procedures and the use of funds from state-owned companies, support for SMEs and system-forming enterprises. The rights of the Government of the Russian Federation have been expanded and the opportunity has been given to direct the funds of the NWF for the purchase of Russian government securities and shares of Russian issuers, to identify specific investment projects in the tourism industry. In addition, legislative norms have been adopted that allow regions to respond quickly to changes in the geopolitical situation and the economic situation and reduce the impact of negative factors on the budget system. This article examines the issues of the state of regional budgets in modern conditions, analyzes the state measures taken to preserve the stability of the budget system, and also suggests mechanisms aimed at further strengthening and stabilizing the situation in the regions to ensure the balance of regional budgets.

Keywords: budget, region, support measures, sanctions, balance, inter-budgetary relations.

JEL: H12, H61, H63, H77, H81

Дата поступления – 17.06.2022 г.

ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна

советник заместителя Председателя;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

SHABEL'NIKOVA Svetlana I.

Adviser to the Deputy Chairman;
Council of Federation of the Federal assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka St., Moscow, 103426.
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

Для цитирования

Шабельникова С.И. Проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов регионов в условиях санкционного давления // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 31–45. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-31-45>